



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Plansystem og miljøplanlægning

Christensen, Per

Published in:
Humanøkologi : miljø, teknologi og samfund

Publication date:
2002

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):
Christensen, P. (2002). Plansystem og miljøplanlægning. I Arler, Finn (red.) (red.), *Humanøkologi : miljø, teknologi og samfund* (s. 331-350). Aalborg Universitetsforlag.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Plansystem og miljøplanlægning

Per Christensen

Indledning

Efterhånden som det moderne samfund bliver stadig mere komplekst, opstår der behov for at styre udviklingen, så det ikke alene er de frie markeds kræfter, der determinerer denne. I løbet af 1900-tallet opstod der en række problemer i forhold til, hvordan byer og infrastrukturer udviklede sig, og det medførte, at der i de fleste industrialiserede lande blev opbygget plansystemer, der kunne tage vare på disse forhold. I slutningen af århundredet suppleredes denne fysiske planlægning med en lang række nye "miljømæssige" problemkomplekser, der skulle planlægges for. I Danmark skete dette fra starten af 1970'erne, hvor vi fik såvel en miljøreform (se Kapitel 3) som en planlovreform. Siden er mængden af miljømæssige problemer, der planlægges for, steget dramatisk. Plansystemets nyere historie er derfor i høj grad en fortælling om, hvordan miljøproblemerne stadig kraftigere presser sig på og gradvist transformerer plansystemet til et system, der mere og mere ligner et "miljøplanlægningssystem" eller et system, hvor "miljø" indtænkes i alle beslutninger, der har relevans for den fysiske udformning af vores omgivelser.

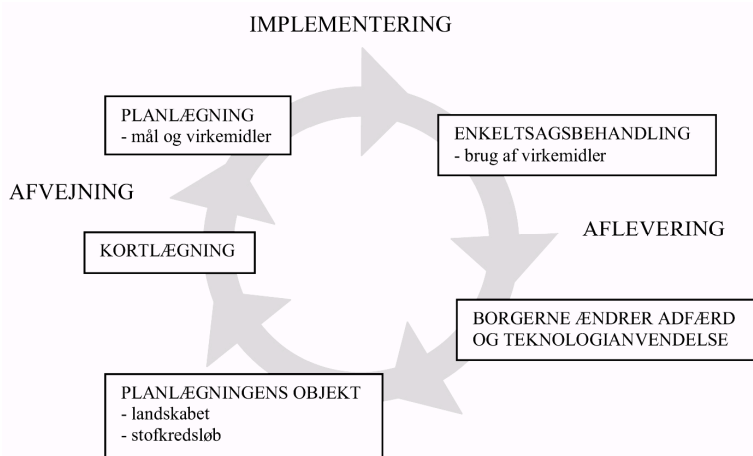
Vi vil her forsøge at kaste lys over, hvordan udviklingen i plansystemet mod mere "miljø" er foregået. Først vil vi kigge på planlægningen efter i kortene; hvad er planlægning, hvad er dens metoder og problemer. Dette er vigtigt i et humanøkologisk perspektiv, fordi planlægning skal ses meget bredt. Planlægningen kan ikke ses som en afgrænset aktivitet, thi alle enkelt-sagsområderne er bundet op på, at afgørelser skal træffes i en afvejning med andre forhold og interesser, og denne afvejning finder typisk sted i planlægningen, hvor de lokale politikere mere overordnet har taget stilling til, hvordan de synes, udviklingen skal være. Planlægning er politik og gennemtrænger dermed principielt alle beslutninger, som den offentlige forvaltning tager.

Den beskrivelse af planlægningen, vi vælger i denne artikel, opfatter planlægningen som et styringssystem med egne koder og logikker. Plansystemet interagerer i højeste grad med sine omgivelser, når politikere, embedsværk og interesseorganisationer prøver at påvirke såvel systemets ud-

formning som konkrete beslutninger. I denne artikel er det imidlertid ikke den konkrete politik, der er i centrum, men systemets funktion og logikker, og dermed i høj grad et "top-down" perspektiv på planlægningen.

Planlægningens nødvendighed

Når planlægning er politik, kan den ses som arenaen, hvor forskellige grupper af mennesker (aktører) forsøger at få deres interesser varetaget. Planlægning drejer sig således om, hvilke beslutninger der skal træffes, og hvordan disse føres ud i livet. En generel model for, hvordan plansystemet virker, er skitseret i Figur 1.



Figur 1. Det danske plansystem beskrevet som en beslutningscirkel (Efter Christensen 2000).

Planlægning drejer sig imidlertid ikke om alle beslutninger. En lang række beslutninger er ikke omfattet af planlægningen. Landmanden tager eksempelvis selv stilling til, hvor meget kalium og fosfor han må sprede ud på sin mark og, hvilke afgrøder han dyrker. Man må godt ændre maskinparken på sin virksomhed (hvis man er en mindre virksomhed), og landmanden må også nedlægge vandhullerne på sin mark (hvis de vel at mærke er under 100 m²). I alle den slags tilfælde blander plansystemet sig ikke i, hvordan aktørerne handler. Plansystemet beskæftiger sig principielt kun med de ting, der kan *reguleres*, altså der hvor man har nogle håndtag at skrue på for at få udviklingen til at ændre retning. Den retning, man ønsker, at udviklingen skal gå, udmøntes normalt i politiske målsætninger. I planerne betyder det, at

der formuleres en sammenhængende politik for, hvordan udviklingen helst skulle gå (målene), som derefter ofte detaljeres nærmere (i nogle retningslinier) for at redegøre for, hvilke beslutninger fremmer målene og, hvilke der ikke gør det. Det kunne f.eks. være anvisning på, om man vil acceptere nedlæggelse af et vandhul (der er større end 100 m²), give tilladelse til grusgravning, til udvidelse af byzonen etc.

I regionplanen og kommuneplanen formuleres *mål* og retningslinier for, hvordan de konkrete beslutninger skal tages. Planerne er ikke et mål i sig selv, men et redskab til at gennemføre amtsrådets og kommunalbestyrelsens politik inden for området. Målet er derimod det landskab, de byer og det miljø, vi ønsker os. Men ikke kun planlægningen kan klandres for, hvordan fremtiden kommer til at se ud, da den langt fra bestemmer alt. Påvirkningen af udviklingen sker jo gennem de *virkemidler*, man har til sin rådighed. En stor del af planlægningens udvikling består derfor i, at nye områder bringes på banen, så nye mål skal formuleres og nye virkemidler tages i anvendelse.

Planerne påvirker, hvordan aktørerne agerer gennem brugen af *virkemidlerne*. Dette sker ofte ved, at der træffes en administrativ afgørelse i forvaltningen, hvor der gives en dispensation, tilladelse, godkendelse eller forbud. Herefter ændrer aktørerne *adfærd*, ved at undlade at gøre nogle ting, ved at gøre noget de ellers ikke ville have gjort eller ved at gøre det på en anden måde. Den ændrede adfærd betyder på sin side, at *virkeligheden forandres*, hvadenten det er boligområder, der udformes på en bestemt måde (lokalplaner), virksomheder der producerer anderledes (miljøgodkendelser) eller naturtyper der nedlægges, beskyttes eller genoprettes.

Når virkeligheden forandres, vil vi normalt kunne konstatere det gennem den *kortlægning*, vi foretager. Tilbagegangen af visse naturtyper, øget nitrat-indhold i drikkevandet, dårlig vandkvalitet i vores vandløb er information, der kan bruges til at fastholde eller ændre de politiske målsætninger. Er vandløbskvaliteten dårlig på grund af landbrugets forurening af dem, så kan amtet *afveje* interesserne mellem lystfiskere og naturfredere på den ene side og landbrugerne på den anden til fordel for, at målene for vandløbene skal være mindre ambitiøse, så en ringere miljøkvalitet politisk accepteres. Er de grønne interesser imidlertid meget stærke, så vil der nok være en tendens til at fastholde målene og dermed forstærke indsatsen for at nedsætte forureningen gennem brugen af de virkemidler, amtet har til sin rådighed. På den politiske arena, som planlægningen udgør, kæmper en række organisationer (og enkeltpersoner) for nogle interesser, som de gerne ser varetaget. Dette sker gennem offentlighedens inddragelse i planprocessen, hvor amtet først indkalder ideer til emner, der skal tages op i planerne, og efter at de er udarbejdet sendes til høring i en længere periode. Udover offentligheden spiller staten også en rolle her, idet der udmeldes nogle generelle hensyn, der skal varetages gennem planlægning. På baggrund af de udmeldte interesser foretages så en politisk afvejning, der leder til de målsætninger og retningslinier, som amtet efterfølgende gør til grundlag for sin regionplan.

Planlægningens kredsløb (jf. Figur 1) fungerer logisk som et system til varetagelse af forskellige interesser, hvor de afvejede politiske mål føres ud i livet gennem en række beslutninger, der påvirker borgernes adfærd. Men dette system er slet ikke statisk. Gennem de sidste 25 år har det udviklet sig voldsomt, primært gennem at nye typer af problemer er blevet taget op til behandling. Hvis virkeligheden ikke forandrer sig på en måde og i en retning, som vi synes er hensigtsmæssig, vil vi nemlig normalt søge at få ændret plansystemet, så disse *interesser* kan varetages. Des mere fokus der derfor er på, at udviklingen kan gå skævt, des flere nye temaer og emner vil tages op i planlægningen. Gennem de sidste 15 år har miljø- og naturinteresserne været relativt stærke, og derfor ser vi også, at en lang række temaer er dukket op inden for denne boldgade, som nærmest har bragt erhvervsinteresserne under belejring, men omvendt er disse interesser så stærke, at der skal mere end en enkelt vandmiljøplan og et enkelt årti til at få landbruget til at ændre sin adfærd, så natur- og miljøhensynene varetages.

Hvordan virker plansystemet?

Vi har ovenfor set, at plansystemet virker som en varetagelse af forskellige interesser, der tvinges til at afvejes mod hinanden i en lang række politiske kompromisser, der tager stilling til, hvad målene er for den fremtidige udvikling af vores byer, landskab og miljø.

Gennem afvejningen af forskellige interesser over for hinanden kan der vælges forskellige løsningsmodeller. Populært sagt kan konflikterne løses gennem, at modsatrettede interesser tvinges til sameksistens eller, de skilles ad, så de får hvert deres område at udfolde sig inden for.

Sameksistens vælges meget sjældent som løsningsstrategi. Hyppigst har erhvervene fået lov at fungere uden indgreb i, hvordan der produceres. Det betyder, at teknologiudviklingen har kunnet køre derudaf uden restriktioner i forhold til, hvordan det påvirker naturgrundlaget. Først når der opstår problemer, sker der en reaktion. Det kan ske gennem at påbyde renseforanstaltninger eller ved at flytte aktiviteten væk fra de områder, der er sårbare over for påvirkningen. Planlægningen kan her bruge lokalisering af aktiviteter som et redskab på linje med de reaktive strategier (fortynding og rensning), som vi så benyttet inden for miljøbeskyttelsen (jf. Kapitel 3). Funktionsadskillelse bliver dermed den væsentligste strategi i planlægningen. Det betyder, at forurenende industri lokaliseres adskilt fra bolig- og rekreative områder, lige som landbrugsaktiviteter i det åbne land adskilles fra de steder, hvor rekreative og naturmæssige interesser prioriteres højt. Denne funktionsadskillelse var sanktioneret i den første lov om lands- og regionplanlægning fra 1973, hvor formålsparagraffen klart understregede, at metoden skulle være, at "arealanvendelsen fastlægges på en sådan måde, at forurening af

luft, vand og jord samt støjulempere forebygges, bl.a. ved bedst mulig adskillelse af miljøbelastende aktiviteter og beboelse.”

Alternativet til funktionsadskillelsens *reaktive* måde at løse problemer på er en mere forebyggende strategi, hvor de enkelte sektorer tvinges til at udvikle sig i en retning, så konflikter *forebygges*. Det kender vi inden for miljøbeskyttelsen som en ”renere teknologi strategi.” Løsningen på konflikter er således at lave så rene produktionsprocesser, at erhverv og boliger kan leve side om side eller, at landbrug producerer, så det ikke går ud over grundvand og naturkvalitet. Renere teknologi og økologisk landbrug kunne ses som sådanne forebyggende strategier, hvor flere formål (produktion og miljø) kan tilgodeses på samme tidspunkt. En sådan sameksistens eller flersidighed er den ultimative form for sektorintegration, hvor den enkelte sektor ikke alene forfølger egne mål men også tager bredere hensyn.

Valget af planlægningsstrategi faldt i Danmark ud til fordel for funktionsadskillelse. Det betød, at zoneringer blev det afgørende planlægningsinstrument. Landskabet blev delt op i nogle zoner, hvor de forskellige interesser kan tilgodeses med forskellig vægt. Grundlaget for regionplanlægningen blev dermed at ”lave farver på kortet.” Inden for hver af disse farver eksisterer der med andre ord forskellige politiske mål, f.eks. formuleret som en forskellig balance mellem erhvervs- og miljøinteresser. I de mørkebrune områder er det således formuleret, at ”målet for de regionale jordbrugsområder er at sikre den bedste dyrkningsjord til landbrugsdrift.” Et sådant overordnet mål udmøntes efterfølgende i nogle retningslinier, der nærmere præciserer, hvad der menes hermed. For de regionale landbrugsområder betyder det: ”at der ikke planlægges for eller etableres anlæg, der begrænser mulighederne for landbrugsdrift” og ”at der ikke (må) etableres nye råstofgrave eller foretages udvidelser af bestående grave, med mindre forsyningsovervejelser taler herfor, eller hvis det kan dokumenteres, at der er tale om råstoffer af ekstraordinær høj kvalitet, og hvis indvinding ikke forringer den efterfølgende jordbrugsmæssige anvendelse” (Nordjyllands amt, 1997).

Med disse formuleringer afsløres også, hvordan planlægningen virker. Det sker gennem enkeltsagsbehandlingen. De mål, der er fastsat i planen, føres ud i livet gennem brugen af en række virkemidler. Det slås således fast i ovenstående citat, at det vil være svært at få lov til at lave nye råstofgrave inden for det regionale landbrugsområde. Gennem muligheden for at sige ja eller nej, ikke bare til råstofgrave og etablering af anlæg, men også en lang række andre forhold som f.eks. at give dispensation til nedlæggelse af heder, overdrev og småsøer og vandhuller, kan man konkret påvirke, hvordan dette område fysisk kommer til at udvikle sig i årene fremover.

Når planlægningen virker gennem enkeltsagsbehandlingen, er det klart, at de virkemidler, der er til rådighed, er afgørende for, hvordan planlægningen kan virke. Des flere virkemidler, des flere håndtag har man. Den type virkemidler, der her er tale om, er typisk juridiske virkemidler, såsom tilladelser, godkendelser, dispensationer, påbud og forbud. Men andre vir-

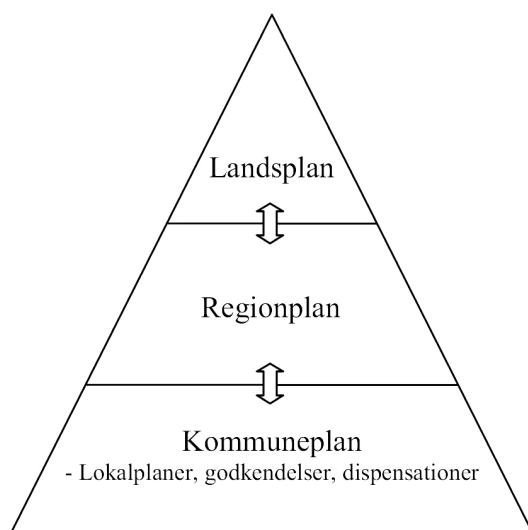
kemidler såsom økonomiske (afgifter, tilskud) og informative (oplysning) kan også komme på tale. De virkemidler, der kan anvendes, skal kunne virke differentieret, det vil sige, at det skal være muligt at give tilladelse til råstofgravning inden for nogle områder, men ikke inden for andre. Gennem de differentierede reguleringer er det således muligt at lave administrative afgørelser, der medfører, at f.eks. råstofgrave ikke etableres inden for regionale landbrugsområder, men nok inden for eksempelvis almindelige landbrugsområder. Det er gennem de forskellige enkeltafgørelser, der træffes inden for de forskellige zoneringer på kortet, at planen føres ud i livet. I planlægning er der således ikke lighed for loven, men netop forskel i afgørelserne betinget af, hvor på kortet man populært sagt befinder sig ! Var reguleringerne ens for alle, var det ikke planlægning i denne forstand, vi havde med at gøre - det ville i hvert fald ikke være nødvendigt at tænke rumsligt og opdele landskabet i forskellige zoner.

De differentierede virkemidler, der bruges i planlægningen, tages i anvendelse af de berørte myndigheder; nemlig amtet og kommunen. Da man lavede *kommunalreformen* i 1970, skete der ikke kun en nyopdeling af landets amter og kommuner, men også en decentralisering og demokratisering af beslutningskompetencen. Decentraliseringen af beslutninger blev primært gennemført ved, at man herefter i stigende grad benyttede sig af rammelovgivning, altså at Folketinget i sine love kun udstikker rammerne for, hvordan der træffes afgørelser, mens amter og kommuner efterfølgende udfylder rammerne gennem konkrete afgørelser. Demokratiseringen sker gennem, at det er de lokalt valgte politikere, der træffer beslutning om målsætningen inden for de enkelte områder.

Sammen med kommunalreformen fik vi også en planreform og miljøreform. I *planreformen* blev det fastlagt, at der skulle planlægges på nationalt, regionalt og lokalt niveau. Planerne skulle være rammestyrende, principielt startende med en landsplan, der udstak rammerne for regionplanerne, der udstak rammerne for kommuneplanerne, der så blev udmøntet i lokalplaner, jf. Figur 2. Hovedsigtet med planerne var således at styre byernes og infrastrukturernes udvikling. Miljøproblemer var i et vist omfang med i planlægningen, idet lokalisering af industri samt kortlægning af jordens bonitet indgik, men først fra omkring 1978-1982 blev regionplanen trukket i retning af en miljøplanlægning, i og med at det åbne land kom til at spille en stadig større rolle, jf. det følgende.

I *miljøreformen* blev de daværende miljølove (vandløb og vandforsyning) suppleret med en ny miljøbeskyttelseslov (1973). I miljøreformen blev miljøbestemmelserne dels samlet, dels blev de betragteligt udvidet, specielt hvad angik reguleringen af forurenende virksomheder. Miljøreformen var tænkt sammen med planlovreformen, idet lokalisering af industri såvel som indholdet af den regulering, der blev lavet, skulle rammestyreres af planerne. Grænseværdier i en miljøgodkendelse, vandmængde der må oppumpes i en

vandindvindingstilladelse etc. skal altså fastsættes i overensstemmelse med de retningslinier, der er anført for de enkelte typer af zonering.



Figur 2. Rammestyringshierarki, der viser, hvordan overordnede planer udstikker rammerne for planer på lavere niveauer, der derefter sætter mere indhold på rammerne.

En afgørende undtagelse for, at plansystemet har fungeret med udgangspunkt i brugen af zoner og differentieret enkeltsagsbehandling, er landbrugsreguleringen. Det blev tidligt fastsat, at der skulle laves en landbrugsplanlægning, men denne havde ikke nogen virkemidler af betydning. De virkemidler, der kunne benyttes, var altid hængt op på andre love, som f.eks. mulighederne for at give dispensation til nedlæggelse af vandhuller (der står som § 3 i Naturbeskyttelsesloven). Landbrugsloven derimod har ingen virkemidler, som amterne kan benytte. Grunden hertil er, at landbrugsministeriet ikke ved kommunalreformens gennemførelse accepterede, at der skete en demokratisering og decentralisering af beslutningskompetencen. Alle afgørelser skulle fortsat træffes af landbrugsministeriet selv. Grunden hertil var selvfølgelig erhvervets store indflydelse på ministeriet og en frygt for, at man ikke havde nok hånd i hanke med, hvad der skete, hvis beslutningerne blev overladt til lokale politikere. Denne politik var iklædt en ideologi om, at alle landbrug skulle reguleres ens, fordi alle skulle have lige betingelser.

Plansystemet og andre plansystemer

Det traditionelle plansystems logik er, at der i planen arbejdes med arealmæssige differentieringer (zoneringer), der kommer til udtryk i en differentieret enkeltsagsbehandling. Ved siden af muligheden for differentieret enkeltsagsbehandling har der imidlertid også altid eksisteret generelle regler. I den tidlige miljølovgivning har dette været tilfældet, hvis man f.eks. havde nogle almene sundhedsmæssige forhold, som man ikke mente skulle være underlagt mulighederne for lokale prioriteringer, f.eks. afstanden fra en mødding til en vandboring, generelle bestemmelser om nedgravning af olietanke, indretning af møddinger etc. Endelig kunne generelle reguleringer også forekomme, fordi det var krævet af EU, f.eks. i relation til fastsættelsen af grænseværdierne for drikkevand. Generelle reguleringer har imidlertid været undtagelsen snarere end reglen. Den arketypiske regulering er netop den differentierede, der sikrer, at miljølovgivning hænger sammen med og er integreret i vores plansystem.

Fra midten af 1980'erne opstår der imidlertid - i konkurrence til plansystemet - et nyt system af miljøplaner, der alle er bygget op som stofkredsløbsplaner. Disse er karakteriseret ved at fokusere på et enkelt stof af gangen, hvor der fastsættes mål på landsplan, og hvor der reguleres gennem brugen af generelle virkemidler.

Denne type stofkredsløbsplanlægning blev almindelig i løbet af 1980'erne specielt fordi en række nye problemstillinger pressede sig på. Specielt var der en række stofkredsløb, der påkaldte sig interesse, simpelthen fordi enkeltstofferne kom i fokus. Det drejede sig om luftemission af syredannende stoffer, der gav anledning til forsuring, kuldioxid der gav anledning til drivhuseffekt, CFC-gasser der gav huller i ozonlaget etc. Disse stoffer giver ikke specielt anledning til lokale problemer, og en zonering inden for regionen er derfor ikke påkrævet. Derimod er de karakteriseret ved at være af global karakter. For at håndtere denne type problemer besluttede man allerede i midten af 1980'erne at formulere handlingsplaner, der kunne adressere disse problemer. Der blev således lavet planer for SO_2 og NO_x 'er, CFC-udledninger, og senere er man fulgt op med f.eks. PVC, bromerede flammehæmmere, cadmium og bly. Vandmiljøplanerne og pesticidhandlingsplanerne er også eksempler på sådanne stofkredsløbsplaner. Fælles for disse er, at de tager udgangspunkt i et enkelt stof eller gruppe af stoffer.

Efter fremkomsten af Brundtlandkommissionens ideer om integration af miljøforhold i alle sektorer (Brundtlandkommissionen, 1987) blev det endvidere populært at lave bæredygtighedsplaner for de enkelte sektorer (Regeringen, 1988, Christensen, 1992). Der blev således lavet affaldsplaner for hele landet, en bæredygtig trafikplan, en bæredygtig energiplan og sågar også en bæredygtig plan for landbruget (jf. Kapitel 18) og skovbruget. De bæredygtige sektorplaner er bredere i deres sigte end stofkredsløbsplanerne, selv om stofferne også spiller en væsentlig rolle heri, jf. f.eks. CO_2 i forhold

til de bæredygtige planer inden for energi og trafik og kvælstof i forhold til handlingsplanen for et bæredygtigt landbrug.

Stofkredsløbsplanerne er således en divers gruppe af forskellige planer, der bærer mange forskellige slags navne, fra enkeltstof-plan til bæredygtighedsplaner for en hel sektor. I Tabel 1 er lavet en liste over nogle af de miljøplanlægningsrelevante planer, der er sat i værk siden starten af 1970'erne inden for henholdsvis stofkredsløbsplanlægning og arealrelaterede planer.

Stofkredsløbsplaner/-bæredygtighedsplaner	Arealrelaterede planer
SO ₂ handlingsplan (1985)	Regionplanlægning (1973)
NPO-handlingsplanen (1985)	Kommuneplanlægning (1975)
Vandmiljøplanen (1987)	Råstofplanlægning (1977)
Pesticidhandlingsplan (1986)	Landbrugsplanlægning (1978)
CFC-handlingsplan (1988)	Fredningsplanlægning (1978)
PVC-handlingsplan (1991)	Vandindvindingsplanlægning (1978)
Handlingsplan for bæredygtigt landbrug (1991)	Recipientkvalitetsplanlægning (1982)
Energi 2000 (1990)	MFO/SFL-områder (1989)
Trafik 2002 (1993)	Skovrejsning (1989)
Energi 21 (1996)	Vindmølleplanlægning (1989)
Affald 21 (1999)	Kystzoneplanlægning (1991)
	Detailhandelsplanlægning (1991)
	Områder med særlige drikkevandsinteresser (1995)
	Indsatsplanlægning (1998)

Tabel 1. Mængder af såvel plantemaer som stofkredsløbs- og bæredygtighedsplaner har været støt stigende, som ovennævnte eksempler viser.

Diversiteten blandt disse planer er ret stor, og desværre eksisterer der ikke megen forskning herhjemme om de fordele og ulemper, de har i forhold til den traditionelle arealrelaterede planlægning. En hurtig karakteristik af de to typer af planlægning over for hinanden er givet i Tabel 2. Fælles for de to typer af planlægning er, at de gennemløber de faser i planlægningen, som vi opstillede i Figur 1. Generelt betragtet er der altså tale om måder at nå nogle mål på gennem brugen af virkemidler. Forskellen er, set i vores perspektiv, i høj grad, at der er forskel på målfastsættelsen og afvejningen samt den vifte af virkemidler, man benytter sig af.

	Stofkredslovsplanlægning	Regionplanlægning
Målfastsættelse	Regeringen, evt. efter konsultation af brancher	Amtsrådet, evt. efter statslig udmelding
Område	Hele landet Et stof eller en sektor	Regionen En lang række forskellige forhold, der alle er arealbundne
Afvejning	Mellem udgifterne og branchens økonomi, evt. samfundsøkonomiske vurderinger	Mellem de forskellige interesser, der er udmeldt i forbindelse med revision af planen
Virkemidler	Der laves nye virkemidler i en bekendtgørelse eller lov Generelle reguleringer Generelle afgifter Information	Virkemidler, der er fastsat i de eksisterende miljølove Differentieret regulering Differentieret støttestrategi (f.eks. SFL, skovrejsning)
Teknologi-Strategi	Forebyggelse Iværksætte teknologiudviklingsprogrammer	Afbødende foranstaltninger Ingen fokus på teknologi, men kun på lokalisering
Myndighed	Miljøstyrelsen, brancherne	Amtet
Tilsyn	Styrelser, amt, kommune	Amt, kommune

Tabel 2. Karakteristiske forskelle mellem stofkredslovsplaner/handlingsplaner og den arealrelaterede planlægning, som den kendes fra det danske plansystem.

Målfastsættelsen i regionplanlægningen sker gennem en afvejning af de regionale interesser, der udmeldes i planprocessen, herunder de statslige udmeldinger, med vidt råderum for at fastsætte politiske kompromisser. Det betyder, at de amtslige mål i regionplanen er brede og elastiske. Omvendt er stofkredslovsplanerne oftest entydige i deres mål i og med, at der tales om f.eks. reduktionsprocenter i forhold til CO₂-udledninger, kvælstofudvaskning etc. Afvejninger kan dermed også laves meget mere simpelt, nemlig som en afvejning af, hvad en specifik branche må bære af omkostninger ved at nå et givet mål, evt. suppleret med en samfundsøkonomisk vurdering.

Er målene fastsat, benyttes de givne virkemidler til at få dem ført ud i livet. I og med at regionplanens mål og retningslinier ofte er komplekse og

skal dække flere forhold og mange interesser, så er de formuleret elastisk, ja måske oven i købet tvetydigt. Det betyder, at der i de regionale forvaltninger er et vist spillerum for fortolkning af retningslinier ikke alene for forvaltningen men også for politikerne. Stofkredsløbsplanerne har derimod ikke så meget elastik ved sig i og med, at der oftest er fastsat kvantitative mål.

De valgte virkemidler adskiller sig betragteligt i de to typer af planlægning. Den arealrelaterede planlægning benytter sig selvfølgelig af differentierede reguleringer, ellers er der jo ingen grund til at lave zoneringer som udgangspunkt for planlægningen. Stofkredsløbsplanerne fungerer derimod som abstraheret bort fra ”stedet,” og det bliver derfor den generelle brug og anvendelse af stoffer, der reguleres på. I vandmiljøplanerne, som vi ser på i Kapitel 18., reguleres der således på, hvornår man bringer sin gødning ud, hvor mange dyreenheder der må være per hektar etc. Denne regulering er selvsagt generel, uden mulighed for at der fra de lokale myndigheders side kan laves differentiering heri.

Ved siden af at fokusere på generelle virkemidler, er det endvidere i stofkredsløbsplanerne ofte også i fokus at nedbringe forureningen gennem forebyggelse i den forstand, at man satser på at få udviklet nye teknologier, der kan mindske forureningen. Frem for alene at sige, at man skal nedsætte udledningerne, f.eks. gennem bedre rensning, søger man også at udvikle renere teknologi og substituere sig ud af problemerne. Inden for energihandlingsplanen satser man f.eks. på renere teknologier som vindkraft, og man substituerer kul med naturgas. Inden for CFC-planen støtter man udviklingen af nye teknologier til f.eks. opskumning af plast, men også substitution til alternative drivmidler i køleskabe. I de fleste stofkredsløbsplaner sker der således en sammenknytning med et teknologiudviklingsprogram. Planlægningens kredsløb, jf. Figur 1, skal derfor suppleres med teknologi-programmer, når vi arbejder med stofkredsløbsplanlægning.

For stofkredsløbsplaner er det normalt ikke relevant at se på verden i et arealrelateret perspektiv. For CFC-gasser og CO₂-udledninger er det bedøvende ligegyldigt, hvor de udsendes. De giver ingen effekter i de umiddelbare omgivelser, men alene globale effekter i atmosfæren. For andre stoffer er det mere blandet, f.eks. SO₂ som giver forsurening i Sverige, men også, hvis skorstene ikke er høje nok, kan have effekter her i landet. Omkring denne regulering har man fastsat en kvote for SO₂-udledning, som elværkerne selv skal håndtere. Det har til gengæld ledt til, at amterne har fået besked på, at SO₂-udledning, som ellers er et oplagt emne at regulere i miljøgodkendelsen, ikke er deres bord. Her har man således valgt side til fordel for udelukkende at bruge generel regulering. Det interessante i denne sammenhæng er så, hvordan stofkredsløbsplanerne for kvælstof og pesticider forholder sig til dette. Kan man regulere kvælstofudvaskningen helt generelt for alle landbrug i hele landet, eller er man nødt til i visse følsomme områder, f.eks. i områder med særlige drikkevandsinteresser, at supplere de generelle reguleringer med skrappe, differentierede reguleringer?

Plansystemets udvikling

Plansystemet er i høj grad tænkt som en sammenfattende planlægning, der afvejer forskellige interesser mod hinanden, så det samlede resultat bliver helhedsorienteret. Men i starten af 1970'erne levede den ikke op til dette, da den primært interesserede sig for byer, befolkning og infrastrukturer. Plansystemet udviklede sig kraftigt i de følgende år, efterhånden som primært nye emner af miljømæssig karakter dukkede op. Denne voldsomme udvidelse af regionplanlægningen skete først ved en udvidelse af sektorplanlægningen (i 1980'erne) og senere ved en integrering af disse planer i en ny sammenfattende regionplanlægning (i 1990'erne). Med denne ekspansion i regionplanlægningens miljøaspekter skete der samtidig en reel opdeling af regionplanen i to dele - en miljødæl (det åbne land) og en bydæl. Dette blev understøttet af, at reguleringen af det åbne land blev varetaget af amtet, medens reguleringen af byerne i stadig stigende grad er blevet overladt til kommunerne. Lad os se lidt nærmere på disse tendenser.

Med den første generation af regionplaner var der lagt op til en sammenfattende planlægning med hovedvægten på byer og infrastrukturer. Som det fremgik af den daværende lov, skulle regionplanen indeholde retningslinier for blandt andet "fordelingen af den fremtidige byvækst," "omfanget og beliggenheden af overordnede centre," "beliggenheden af virksomhed m.v., hvortil der af hensyn til forebyggelse af forurening må stilles særlige beliggenhedskrav" og "anvendelsen af arealer til udnyttelse af sten, grus og andre naturforekomster i jorden" (Christensen 2000). Set med eftertidens øjne er det, der står klarest i denne formulering, hvor lidt miljøaspekterne, på trods af den nye miljøreform fra 1973, alligevel smittede af på plansystemet.

Ganske kort tid efter planlovreformens gennemførelse begyndte intentionerne om et smukt og enkelt system at krakelere. Baggrunden var, at mange af de interesser, der skulle varetages i regionplanlægningen, reelt ikke følte sig godt "repræsenteret." En lang række emner fik i perioden 1978-1982 status af emner, der i egne *sektorplaner* skulle behandles parallelt med regionplanen, jf. Figur 3. Det første skud på stammen var naturbeskyttelsen. Ved en ændring af naturfredningsloven i 1975 blev begrebet fredningsplanlægning introduceret, og i 1978 blev det ved en ny ændring direkte indskrevet i loven, at der skulle laves en selvstændig fredningsplan for hvert amt. Denne plan skulle selvfølgelig hænge sammen med regionplanen, men planen var et selvstændigt dokument, der skulle godkendes af Miljøministeren. Efter at naturfredningen på den måde havde fået sin egen plan, startede en lavine af andre interessenter, der også ville have egen sektorplan. Det lykkedes at få egne sektorplaner for vandindinding (1978), recipientkvalitetsplanlægning (1982), landbrugsplanlægning (1978) og råstofplanlægning (1977).

Sektorplansystemet er karakteriseret ved at dække "det åbne land," altså hvad der er beliggende uden for byzoneområder. Regionplanen rammer styre kommunepleanerne, men disse beskæftiger sig primært med, hvad

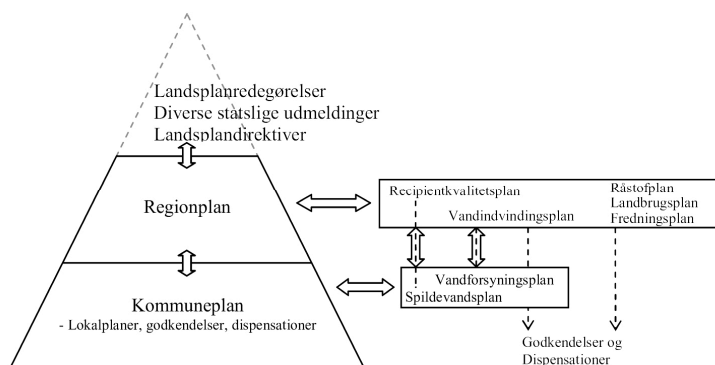
der foregår i byzonerne. Hvad der sker ude i det åbne land, tager amterne sig selv af uden indblanding fra kommunerne. Inden for byzonen er kommuneplanen og en række lokalplaner virkeliggørelsen af planlægningen, medens det i det åbne land er en lang række af godkendelser, tilladelser og dispensationer, som amtet er ansvarlig myndighed for.

I denne periode er regionplanen stadig et centralt plandokument, fordi den samlede afvejning, der sker mellem sektorplanerne bliver optaget i regionplanen, medens de enkelte sektorplaner er mere konkrete og samtidig udgør grundlaget for enkeltsagsbehandlingen.

En anden problemstilling, der kan være værd at fremhæve ved det daværende plansystem, er manglen på landsplanlægning. Det var forudsat i loven, at der skulle laves landsplaner, men dette har Folketingets politikere aldrig ønsket at gøre. I stedet har man på andre måder forsøgt at styre, hvilket indhold der er i regionplanerne. Først og fremmest skete styringen på dette tidspunkt ved, at Miljøministeren skulle godkende de enkelte regionplaner. Hermed kunne det som en forudsætning for godkendelsen kræves af amterne, at specielle emner blev behandlet eller, at det blev gjort på en speciel måde. Derudover kunne regionplanerne styres gennem landsplanredegørelser og landsplandirektiver. Landsplanredegørelserne var overordnede politiske udmeldinger om, hvad Miljøministeriet fandt interessant at tage op i regionplanerne. Selv om de var vejledende, var de alligevel en rimelig håndfast rettesnor for amterne i og med, at Miljøministeren jo efterfølgende skulle godkende planerne. I landsplandirektiverne skete en konkret enkeltsagsbehandling, hvor staten kunne gennemtrumfe specifikke godkendelser eller dispensationer inden for amter og kommuner, f.eks. omkring den helt konkrete beliggenhed af anlæg (naturgasledninger, TV-sendemaster), der var vigtige for samfundet. På den baggrund kom plansystemet til at se lidt tyndt ud i toppen, som det også fremgår af Figur 3.

Allerede kort tid efter, at sektorplanssystemet havde fået sin dåb ved regionplanrevision 1985, blev der rejst kritik af den for at være et alt for "formalistisk system." Baggrunden herfor var ikke alene nye politiske vinde, der ville "deregulere" planlægningen, men også de reelle problemer, der opstår på baggrund af et så komplekst system.

Kompleksiteten i systemet var selvfølgelig overvældende. På amtsligt plan skulle der laves 6 planer : 1 regionplan og 5 sektorplaner. Disse planer skulle formelt i en offentlighedsfase, inden amtet kunne godkende dem, og herefter skulle de så, med de eventuelle ændringer, offentlighedsfasen medførte, til godkendelse hos Miljøministeren. Bunkerne af papir og regler, man i dette system skulle forholde sig til, var overvældende.

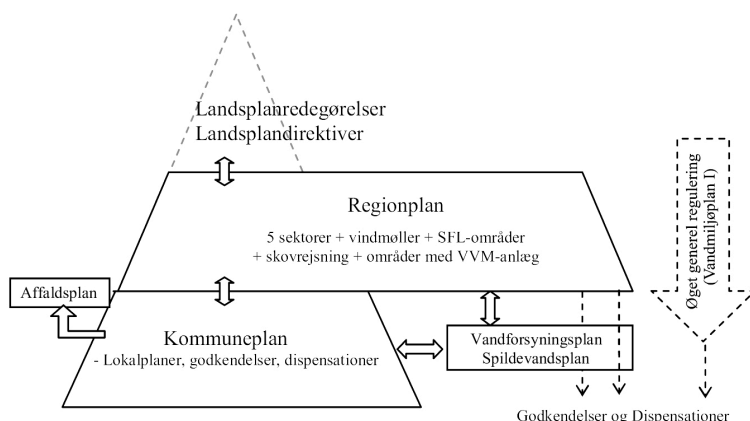


Figur 3. Plansystemets opbygning i perioden omkring midten af 1980'erne (efter Christensen 2000).

Derudover blev sektorplanssystemet også kritiseret for, at det qua sin formalisme og kompleksitet var ufølsom over for nye emner og problemer, der dukkede op. Nogle af 1980'ernes nye problemer, som f.eks. kvælstofforureningen af overfladevand og grundvand, kom således meget ubejligt for sektorplanssystemet.

Der var i 1980'erne også et generelt ønske om regelforenkling. Den borgerlige regering under Poul Schlüter havde da også som udgangspunkt, at planlægningen skulle sættes "på vågeblus." Ved en ændring af regionplanloven i 1987 vedtog Folketinget derfor, at sektorplanerne ikke længere skulle være bindende. Sektorplanbestemmelserne blev taget ud af sektorlovene, og i stedet blev det forudsat, at det var i regionplanlægningen, at disse emner skulle behandles.

Regionplanen bliver altså det afgørende plandokument. I de fleste amter laver man dog stadig en eller flere af sektorplanerne der så stadig opdateres hvert fjerde år. Har man én gang lavet en detaljeret sektorplan, kan der være gode grunde til fremover at vedligeholde dette dokument, fordi det indeholder langt mere detaljeret information end regionplanen. De fleste amter laver f.eks. stadig recipientkvalitetsplaner, men i realiteten er det kun det om recipientkvalitet, der står i regionplanen, der er bindende.



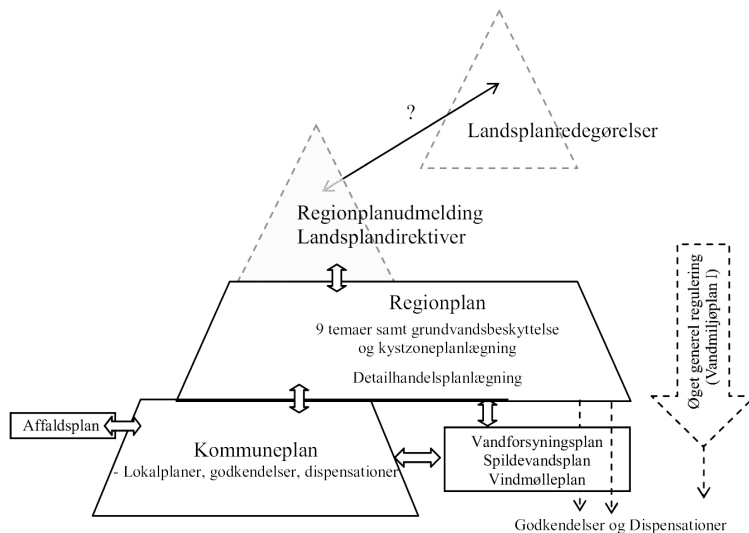
Figur 4. Plansystemets opbygning efter 1987, hvor der sker en forenkling og afformalisering af plansystemet.

Ved siden af af formaliseringen af plansystemet har der også fra cirka 1987 været en tendens til, at stadig nye emner er dukket op og ”puttet ind” i regionplanens katalog over emner, der skal behandles, jf. Figur 4. Det gælder eksempelvis udpegningsen af områder, hvor der kan gives EU-støtte til skovrejsning og SFL-områder (særligt følsomme landbrugsområder), udpegningsen af områder til vindmøller, beliggenheden af anlæg, hvorpå der skal foretages en vurdering af deres virkninger på miljøet etc. Fælles for de fleste af disse initiativer er, at de som separate temaer er taget op og behandlet i en afvejning med de øvrige temaer i regionplanen, herefter ofte udgivet som et regionplantillæg og ved næste regionplanrevision integreret i selve planen. De-regulering blev der således aldrig tale om, men snarere om re-regulering.

En anden væsentlig nydannelse skete i 1987; nemlig vedtagelsen af vandmiljøplanen, som markerede en stadig øget brug af stofkredsløbsplaner til at løse f.eks. kvælstof- og pesticidproblemerne. Med vandmiljøplanen flyttes fokus væk fra den regionale og lokale planlægning til landsplan. Denne plantype passer ikke ind i et landskabs rumlige struktur, men forholder sig abstrakt til et stofkredsløb og bruger alene generelle reguleringer til at styre disse.

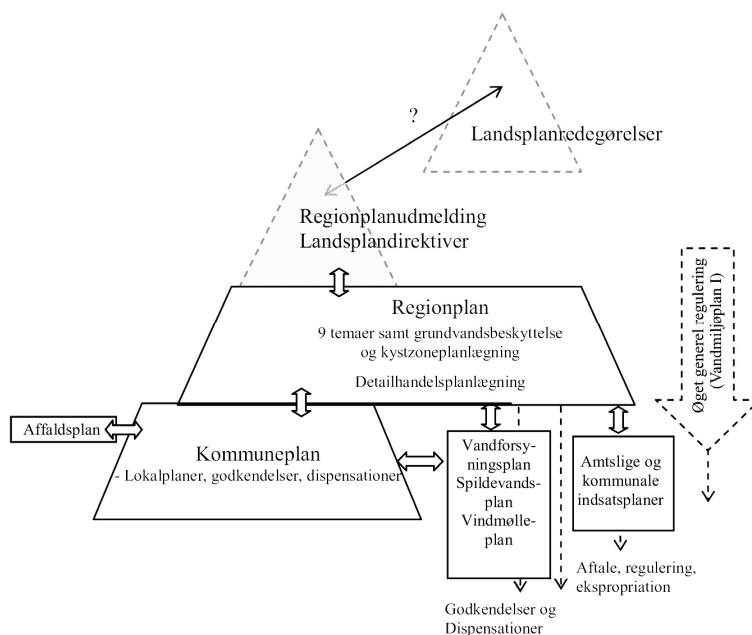
Efter at der med vandmiljøplan og miljøreform var kridtet op til en ny fordeling af planlægningskompetence mellem amt og kommune, skulle man ikke tro, at der skete flere ændringer sådan lige foreløbig! Det kom imidlertid ikke til at passe. Specielt blev der i 1998 lavet nye ændringer af plansystemet begrundet i ønsket om at lave en endnu mere detaljeret planlægning for de områder, hvor man ønskede at beskytte det fremtidige drikkevand. Der blev med ændringer i vandforsyningsloven og miljøloven givet mulig-

hed for, at amterne ud over at lave den normale zonerings og enkeltssagsbehandling også kunne gå ind og lave mere detaljerede indsatsplaner i særlige drikkevandsområder eller ved de vandværker, som den fremtidige drikkevandsforsyning er baseret på.



Figur 5. Plansystemets opbygning i 1990'erne, hvor det klart fremgår, at amterne i stadig højere grad bliver myndighed for det åbne land, medens kommunerne gør det for byzoneområderne (efter Christensen 2000).

Dette betød, at amterne fik et instrument i hænde, der meget ligner kommunernes lokalplaninstrument, men nu brugt i forhold til specifikke områder i det åbne land. Amterne forholder sig altså ikke længere alene til det overordnede regionplankort, men går nu også ned i detaljerne i lokalt afgrænsede områder. Som det fremgår af Figur 6, kunne det sagtens lede til overvejelser om, at vi måske er ved at have to separate typer af planlægning i dagens Danmark, nemlig en for det åbne land og en for byerne. Samtidig betyder det også, at de to plansystemer, vi skitserede oven for - den zonerende, rumlige planlægning i regionplanen og den genrelle stofkredsløbsplan - begynder at nærme sig hinanden alene af den grund, at stadig flere af landbrugsreglerne fremover skal bruges i relation til differentierede afgørelser bundet op på zoneringsforetaget i regionplanen.



Figur 6. Plansystemets opbygning efter, at der i 1998 er åbnet mulighed for, at amterne laver detaljeret planlægning for grundvandsbeskyttelsen i de såkaldte indsatsplaner.

På vej mod en ny helhedsorientering

Det etablerede plansystem påvirkes hele tiden gennem opkomsten af nye ideer; nye temaer, der skal tages hensyn til og nye principper, som gamle problemer skal løses efter. Som det er vist i det foregående, skaber dette en høj grad af komplicering, både gennem en række nye temaer, der opstår og gennem gnidninger mellem nationalt og regionalt niveau (manglende landsplan) og regionalt og lokalt niveau (by contra åben land planlægning). Samtidig opstår der et nyt stofkredsløbsbaseret plansystem ved siden af den eksisterende fysiske planlægning. Endelig bringes en række nye virkemidler i anvendelse blandt andet af økonomisk karakter, så planernes implementering er også mere kompleks end nogensinde før.

Sådan som plansystemet har udviklet sig, er der i dag et stort behov for enkelthed og klarhed. Der er da også iværksat forskellige processer, der søger at sikre en sådan sammenhæng i kaos. Tre væsentlige *integrationsstrategier* er iværksat i de senere år. Strategisk miljøvurdering, øget borgerind-

dragelse gennem lokale agenda 21 aktiviteter samt indførelsen af en rullende strategisk miljøplanlægning kan alle ses som separate forsøg på at skabe en sådan sammenhæng. Vi vil i det følgende kigge nærmere på den strategiske miljøplanlægning.

Den strategiske miljøplanlægning blev lanceret i midten af 1990'erne som et forsøg på at skabe en sammenhængende planlægning. Allerede i 1993 blev det diskuteret at etablere en "rullende miljøplanlægning og -prioritering," og dette blev i 1995 udmøntet i den Natur- og miljøpolitiske redegørelse. Hensigten var at udvikle en metode for at se miljøproblemerne i en "sammenhæng og vurdere, hvilke problemer, der først skal håndteres, hvordan, og i hvilket omfang": "Den strategiske miljøplanlægning gennemføres for at sikre, at miljøpolitikken fremover gøres mere helhedsorienteret og målrettet. Den sigter mod at omfatte alle aspekter af miljøproblematikken. Det gælder forureningsbekæmpelse, forebyggelse af forurening, ressourceforbrug, sikring af variation og kvalitet i landskab, natur og bymiljø, lokalisering og arealanvendelse" (Miljø- og Energiministeriet 1995, 555).

Hele "miljø"- og "natur"-området inddrages dermed i den rullende planlægning, ikke bare det der er omfattet af Miljø- og Energiministeriets ressource, men også de handlingsplaner inden for andre ministeriers områder, der inddrager miljøhensyn f.eks. for landbrug, trafik etc.. Formålet er altså, at den strategiske miljøplanlægning skal etablere en overordnet "beslutningscirkel" ikke ulig den, vi her præsenterede i Figur 1. Kernen i denne planlægning er, at der politisk fastsættes overordnede mål og midler, at der derefter sker en overvågning og vidensopbygning og endelig indføres rutiner for at vurdere, følge op på og eventuelt justere den overordnede politik. En systematik meget lig den, man kender fra indføring af miljøledelse i virksomheder ("miljøstyringscirklen," jf. Kapitel 6), indføres dermed i den overordnede planlægning. Med den natur- og miljøpolitiske redegørelse blev grundkernen i denne rullende planlægning lagt.

Formålet med den strategiske miljøplanlægning er i høj grad at sikre en bedre koordinering af alle de sektorpolitikker, der efterhånden er etableret med relation til natur- og miljøområdet. Dette arbejde bliver endnu mere påkrævet efterhånden, som vi begynder at få implementeret princippet om sektorintegration i vores miljø- og naturpolitik. Tankegangen om sektorintegration daterer sig tilbage til brundtlandkommissionens rapport, hvor det blev set som en måde at skabe sammenhæng på mellem produktion og miljø, at erhvervene med andre ord skulle integrere miljøhensynene i deres praksis. På det politiske og administrative niveau betyder det, at sektorerne, det vil sige ministerier, brancheorganisationer og virksomheder, skal medtænke miljødimensionen i deres beslutninger. På det praktiske og teknologiske niveau betyder det, at produktionen i virksomheder, landbrug og skovbrug skal ændres, så den bliver "renere" og dermed muliggør en sameksistens af produktion og miljø i form af f.eks. "renere produktion," "økologisk landbrug" eller "flersidig skovdrift."

Sektorintegrationen kan på et overfladisk niveau opnås gennem bedre koordinering af de enkelte sektorpolitikker. Men for at en sammenhængende helhedsorienteret planlægning kan komme til sin ret, må de enkelte sektorer også leve op til sektorintegrationen, at de enkelte sektorer med andre ord afspejler andre sektors krav og forventninger til sig. Hvorvidt sektorintegration kan erstatte den sektoropdeling, vi i dag finder i plansystemets brug af zoner, er et åbent spørgsmål. En vis mængde af zoner vil nok fortsat være nødvendige. Vi vil derfor fortsat have "to plansystemer." For at det kan lykkes, er det derfor vigtigt, at den strategiske miljøplanlægning kan skabe overblik over og sammenhæng mellem de mange politikker, der også fremover vil være en del af den danske (miljø)planlægning.

Referenceliste

- Brundtlandkommissionen: *Vores Fælles Fremtid*, København: FN-forbundet og Mellemløst Samvirke 1987.
- Christensen, Per: *Miljø og samfund - et humanøkonomisk perspektiv*, Aalborg Aalborg Universitetsforlag 1987.
- Christensen, Per: "Brundtlandplanlægning," i: Arler, Finn, Ted Sirkin, Jørgen Korning og Peter Bejder (red.): *Kulturel Økologi*, Århus: Aarhus Universitetsforlag 1992.
- Christensen, Per: *Kampen om vandet. Grundbog i miljøplanlægning*, Aalborg: Aalborg Universitetsforlag 2000.
- Danmarks Miljøundersøgelser: *Miljø og samfund - en status over udviklingen i miljøets tilstand i Danmark*. DMU. Faglig Rapport. København: Miljø- og Energiministeriet 1993.
- Gaardmand, Arne: *Dansk Byplanlægning 1938-92*, København: Arkitektens Forlag 1993.
- Nordjyllands Amt: *Regionplan '97*, 1997.
- Miljø- og Energiministeriet: *Natur- og miljøpolitisk redegørelse 1995*, København: Miljø- og Energiministeriet 1995.
- Miljø- og Energiministeriet: *Regionplanrevision 1997. Den statslige udmelding til regionplanrevision 1997*, København: Miljø- og Energiministeriet 1995.
- Miljø- og Energiministeriet: *Statslig udmelding til regionplanrevision*, København: Miljø- og Energiministeriet 2001.
- Miljø- og Energiministeriet: *Natur- og miljøpolitisk redegørelse 1999*, København: Miljø- og Energiministeriet 2000.
- Regeringen: *Handlingsplan for miljø og udvikling*, København 1988.

